Current Issue Review

82-17E

Child Abuse

Maureen Baker

Political and Social Affairs Division
Research Branch

4 June 1982
Reviewed 6 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00935/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/82-17-1987E

ISBN 0-660-12596-X

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHILD ABUSE

ISSUE DEFINITION

"Spare the rod and spoil the child" is an old saying frequently used to justify the corporal punishment of children. While a spanking with one's hand is unlikely to cause serious injury, a sizeable number of children have received severe injuries or died in Canada as a result of beatings at the hands of their parents or guardians. Numerous others are sexually abused by relatives, neighbours or teachers. Among the issues in the study of child abuse, three emerge on the federal scene: possible changes to the Criminal Code, the use of a federal registry to identify child abusers and the need for mandatory reporting under the Criminal Code of suspected cases of child abuse.

BACKGROUND

A. Children's Rights

History has documented the power of parents. The Romans went further than any other legal system in placing the liberty and lives of children within the power of their father. Early Roman law referred to as "patria potestas" included the right of the father to give a child away or have it put to death. Under English medieval law a new concept had taken hold, "parens patria," whereby the father had an obligation to exercise guardianship over minors. Under 18th century English common law children were regarded as chattels. Parents had three duties: maintenance, protection and education; from these obligations followed the parents' claim to authority over children.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It has only been during the past 100 years that childhood has been recognized as a unique period. The first legal challenge in North America to the absolute rights of parents occurred in New York in 1870 when a social worker who was horrified at the neglect of a child sought legal assistance and finally turned to the American Society for the Prevention of Cruelty to Animals as a means of obtaining legal sanction. Shortly thereafter, the American Society for the Prevention of Cruelty to Children was founded. Twenty years later, in 1891, the first such organization in Canada, was established in Toronto, the Children's Aid Society.

From this early beginning flowed legislation in North America to protect children who were neglected and abused. Such actions demonstrated a concern by the state for the well-being of children and an acknowledgement that parents did not have sole authority over their offspring. From this has evolved a feeling that a child is a citizen in his own right, and the state has an obligation to assist him, as a minor, in exercising his rights. Thus, in recent years there has been a concern about the need for a children's bill of rights. No longer does a parent have the undisputed power of the Roman father.

B. Early Detection of Child Abuse

The first clues about child abuse were uncovered around the turn of the century by radiologists who, upon examining X-rays of children, discovered evidence of earlier fractures. In 1946, an American, Dr. John Caffey, published a landmark article on multiple fractures in the long bones of infants suffering from bleeding in the skull. He postulated that these injuries were not accidental but were caused by some form of battering. Later, Dr. C. Henry Kempe of the Colorado School of Medicine became concerned about the large number of children suffering from mysterious injuries that did not appear to be caused by unobserved or unreported accidents. Through a survey of hospitals, Kempe found 250 to 300 cases of child abuse per million population; he coined the phrase "battered child syndrome" to describe his findings.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The intense publicity in the United States about child abuse in the late '50s and '60s led to the enactment of U.S. legislation requiring physicians and others to notify authorities; by 1968 all 50 States had enacted such laws. Moreover, in 1974 the Child Abuse Prevention and Treatment Act created the National Center on Child Abuse and Neglect, an institution which provides grants to states and agencies for child abuse programs as well as for research. More recently, American research has looked at the relationship between child abuse and delinquency, teenage prostitution and wife battering.

Interest in Canada in child abuse was a product of the late sixties. At that time several provinces took steps to establish provincial registries as well as mandatory reporting laws. The subject of child abuse was topical at annual meetings of various associations and national organizations. Meanwhile, the federal government convened consultations with the provinces and funded research and demonstration projects. However, the federal government has not taken major legislative initiatives in this area.

C. Definition

Child abuse is a general term used to describe a variety of injuries inflicted by a parent or guardian. There are three main types of abuse: physical abuse or battering; failure to thrive or neglect usually involving food or water deprivation or inadequate hygiene; and sexual abuse which includes pornographic exploitation, incest, violent molestation, rape or pedophile contact.

Earlier definitions of child abuse tended to concentrate on physical abuse. Now, current definitions specify a wider range of activities including sexual abuse, an area which has only recently been given prominence. A typical definition would be the one used by the 1974 U.S. Child Abuse Prevention and Treatment Act:

> The physical or mental injury, sexual abuse, negligent treatment or maltreatment of a child under the age of 18 by a person who is responsible for the child's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> welfare, under circumstances which indicate that the child's health or welfare is harmed or threatened.

One should note, however, the lack of a standard usable agreed-upon definition of child abuse in Canada. Each province specifies in its legislation certain types of injuries and also the age of the child. Thus, there is a wide variety of interpretation about what constitutes child abuse, a fact which complicates any national reporting system.

D. Extent of Child Abuse

The vast amount of unreported child abuse makes estimating the extent of this problem very difficult. Eight provinces have child abuse registries, but child protection workers and victimization studies indicate that these registries record only a fraction of cases. For example, the Ontario Ministry of Social Services estimated in 1983 that at least 2,000 to 3,000 children are abused in that province each year. Yet in 1983, only 1,083 cases were listed in the child abuse registry. However, the number of reported cases has been rising dramatically each year across the country.

Sexual abuse has been one of the least reported types of child abuse. The Badgley Report on Sexual Offences Against Children (1984) has published the highest estimate of child abuse, although it dealt only with sexual abuse. Based on a national sample of adult Canadians (rather than on child abuse cases known to the police or agencies) their study found that at some point in their lives 1 in 2 females and 1 in 3 males had been "victims of unwanted sexual acts". Four fifths of these acts had happened to them as children or youths. Sexual abuse most often occurs in the afternoon, in the home of the victim or offender, and happens more often to girls than boys. Especially 14 and 15 year-old girls are victims of unreported sexual abuse by fathers and stepfathers.

The high rate of sexual abuse found in the Badgley Report is partially because their definition of the term is broader than that of other researchers. But this report is based on a representative sample of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadians as well as police, hospital and child welfare agency reports. Badgley agreed with many others that child abuse registries give an inaccurate picture of the extent of the problem, as serious sexual offences are less likely to be reported to the registry than other forms of child abuse.

Sexual abuse in schools and churches has become an issue in some parts of the country. Personal safety lessons are being expanded in some schools to teach children how to stop sexual abuse at home as well as by friends, relatives and strangers. Especially in British Columbia, school boards are attempting to screen out potential child molesters when hiring teachers.

Although the true incidence of child abuse is unknown, there is overwhelming agreement that the abused child is likely to become an abusing parent. The cycle of violence breeding violence is well established. Now research is focusing on the role of child abuse in juvenile delinquency, teen prostitution and wife battering.

E. Role of Federal Government

Although the detection of abuse and services for abused children are governed by provincial law, the federal government's role is reflected in the Criminal Code, cost-sharing arrangements for health and welfare services, and grants for research. As the provinces are responsible for property and civil rights, they have enacted legislation to protect children under a specified age and to intervene if the child appears to be neglected or in need of protection according to criteria set out in the legislation.

The federal government under its constitutional powers has enacted the Criminal Code, which contains certain provisions affecting abused or neglected children. These include sections 26 and 43 respecting the use of force as a method of discipline; penalties for sexual offences against female children (sections 146 and 166); penalties for every person who endangers the morals of a child or renders the home an unfit place for the child (section 168); the duty of a parent or guardian to provide the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

necessities of life and penalties for failure to do so (section 197); and penalties for abandoning or exposing a child under 10 years so that its life is endangered, or likely to be endangered, or health is injured, or likely to be permanently injured (section 200).

One of the most contentious issues in the study of child abuse revolves around section 43 of the Criminal code which reads as follows:

> Every school teacher, parent or person standing in the place of a parent is justified in using force by way of correction toward a pupil or child, as the case may be, who is under his care, if the force does not exceed what is reasonable under the circumstances.

The original intention of section 43 was protection of the child from unreasonable force, not to sanction physical punishment by parents. Under English common law parents had complete control over children; thus section 43 acted as a restraining measure.

Critics of section 43 think that this provision gives legal sanction to parents to assault their children with impunity. Others feel that eliminating section 43 would remove the protection parents now have against criminal prosecution if they physically discipline their children. Furthermore, it would be easier to convict teachers of assault. The problem centres around defining "reasonable force" and this can be defined quite differently by individuals. In interviews parents of abused children usually feel that their actions, however severe, were simply an extension of a parent's normal disciplinary practices. Beatings or other measures are viewed, not as sadistic, but as acceptable child-rearing methods.

The argument about the retention or elimination of section 43 continues. In 1976 the House of Commons Committee on Health, Welfare and Social Affairs recommended further consideration of this section saying it was "not prepared to recommend the repeal of section 43 without further study." By 1981 this same Committee had moved to the position of advocating its immediate repeal. No government action has been announced.

In 1985, several accused child molesters were acquitted or their cases were dismissed by reference to the Charter of Rights. Child

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

advocates fear that the Charter could actually erode the legal protection of young people if it were used to safeguard the rights of accused child molesters. Debate also continues on the acceptability of the child's testimony in convicting an accused child abuser. In the Canada Evidence Act and the Criminal Code, children are not allowed to give sworn testimony in court unless it can be proven that they understand the nature and meaning of the oath. Some social workers have argued that this "over-cautious" approach to children's testimony makes children more vulnerable to exploitation. One study showed that charges are laid in only 45% of cases where a child reports a sexual assault. In reply to this kind of research evidence, the Badgley Report recommended that child oath and corroboration requirements be removed.

F. Mandatory Reporting

Mandatory reporting provisions were one of the major legislative responses to the publicity arising from American medical research on child abuse in the early 1960s. All adults who believe or suspect that a child is in need of protection have a duty to report this to authorities. In some provinces professionals who are in contact with children have a specific obligation to report such cases. In Ontario, for example, professionals and officials including teachers, policemen, doctors and nurses must report suspected cases or face a fine of up to $1,000.

It must be noted, however, that mandatory reporting is only the first step in dealing with the problem of child abuse. Child welfare agencies need sufficient resources and authority to be able to act upon the reports which have been made. Failure to act may result in greater harm to the child; furthermore, it may weaken the confidence of individuals to continue reporting suspected cases. Thus, mandatory reporting must be considered only one element in the child protection system.

At the present time mandatory reporting provisions have been enacted at the provincial/territorial level, with differing penalties for non-reporting. The child welfare statutes in 11 provinces and territories (only Northwest Territories is excluded) contain provisions requiring a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

report to be made to the child welfare authorities where a child is apparently in need of protection. The Ontario and Manitoba statutes place a special duty on professionals to report abuse: "every person who has reasonable grounds to suspect in the course of his professional or official duties that a child has been abused shall report." In Quebec the statute provides that every professional who has "reasonable cause to believe" must report. As a Health and Welfare Canada report states, there is a difference between "having information" or "suspecting", and "believing" a child to be in need of protection. The latter requires a judgment on the part of the would-be reporter which is not required in the former two categories and may well inhibit or delay the making of a report by professionals.

When discussing federal involvement in child abuse, the question of including a provision about mandatory reporting in the Criminal Code is an issue. Proponents argue that such a provision would result in uniformity in the reporting procedures, e.g., what is to be reported (definition of child abuse), who is required to report, to whom they report, the protection from action against them. They further argue that inclusion in the Criminal Code would make failure to report a criminal offence and therefore people would take this responsibility seriously. Those who favour the present system of provincial reporting cite several reasons including the fundamental question as to whether the Parliament of Canada has the authority to legislate in this area. Secondly, such a provision might result in increased paperwork and delays; since federal authorities do not have the means to follow up on reports, they would be obliged to call upon provincial officials to do so. It is not clear whether this would be an efficient system. Finally, it is questionable whether stronger legislative measures would result in more reporting by the public and professionals. There is a strong feeling that failure to report is more often the result of ignorance of how to report, to whom and with what results.

The question of the inclusion of reporting requirements in the Criminal Code was studied in 1974-76 by the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. The Committee reported

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"that mandatory reporting requirements exist in provincial and territorial legislation, and that the inclusion of such a provision in the Criminal Code is not therefore recommended." For the first time in Canada, a Toronto doctor was charged in June 1983 with failing to report a suspected case of child abuse, but was later acquitted. Since the mandatory reporting legislation was passed in Ontario in 1978, only four charges have been laid for failure to report. Some psychiatrists in Ontario believe that some child molesters who want to stop their behaviour are shunning treatment because doctors must report them to authorities. It is suggested that names could be kept at the Crown Attorney's office without court action as long as the individual continues treatment.

G. Central Registries

If there is a legislative requirement to report suspected cases of child abuse, it then follows that some record is kept of these reports. In eight provinces these records are kept in a central registry; New Brunswick, Prince Edward Island and the Yukon do not do so. Of the eight provinces, Alberta, Nova Scotia, Ontario and Quebec have central registries as a result of a statutory requirement to do so. In British Columbia, Saskatchewan and Newfoundland, child welfare authorities maintain such registries as the result of administrative decision. Under the regulations of the Manitoba Child Welfare Act, the provincial director of Child Welfare must maintain a confidential record of all information received about cases of child abuse.

A 1981 Health and Welfare Canada study cites four main reasons for maintaining a central registry. They are (1) obtaining global statistics on the nature and extent of the problem in order to assist governments to plan and program effectively; (2) providing the child protection workers with information from other local or extra-provincial protection agencies where a child has been previously reported to one of them; (3) facilitating research on child protection by making basic data on the problem available to bona fide researchers; (4) assisting in the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diagnosis of abuse or neglect by allowing certain professionals limited access to the information in the register.

There are a number of general issues associated with the use of a registry such as the type of information (are cases included when a report is received or when it has been substantiated); the length of time a case is kept on file; access to the registry. Provinces have not dealt with these issues in a uniform manner, and therefore the information available from these registries varies considerably.

The lack of uniformity has led to the suggestion that a federal registry should be established, presumably with uniform reporting provisions. Furthermore, a federal registry would help provincial authorities to check on a family when abuse occurs to see if that family had been previously known in another province.

The House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs studied in 1974-76 the possibility of a federal registry and received conflicting opinions. The Minister of National Health and Welfare explained that the provinces are the authorities responsible for giving these services to children and their families, and that a list of names at a federal level would serve no purpose. However, others felt that the federal government should play a role in the development of a national system of record-keeping that would protect not only the children involved but also the alleged offenders. After considering the testimony, the Committee recommended "that central registries be established at provincial levels. Under these circumstances, there is no need for a federal registry." The rationale for such a decision relates back to the explanation given for using provincial reporting laws. The federal government does not have departments which carry out programs in this area. Thus, any information in a federal registry merely duplicates paperwork. Suggestions for a 24-hour direct crisis line at the federal level are also inappropriate as the federal government does not provide direct social services. If a complaint were received at the federal level, it would be necessary to contact provincial authorities to carry out an investigation. This delay merely complicates the process of responding to a complaint.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In 1984, the Badgley Report on Sexual Offences Against Children called the provincial registries "inefficient and ineffective". The report claimed that many cases known to the police, hospitals and child protection agencies are never reported to the registries, especially the more serious sexual offences. Unless the registers can be changed to provide a more effective means of protecting children, they should be discontinued according to this report. Recommendations included changes to the Criminal Code to allow children's testimony as convicting evidence, harsher sentences for persons in a position of trust who sexually touch a person under 18, and stricter laws relating to child prostitution and child pornography. They also suggested that a special office be established, reporting directly to the Prime Minister's Office, to deal with the report's recommendations.

SOME PROVINCIAL INITIATIVES

In the past five years, several Ontario government reports have criticized the protection of children in Ontario and the effectiveness of child abuse registries. Names of abusers are sometimes screened out if they are convicted of another more serious offence. Since 1979 the requirement of harder evidence in reporting has caused the number of reported cases to fluctuate from 1,762 cases in 1979, to 713 in 1982 to over 1,800 in 1984. A 1985 study suggests that the majority of runaway children are probably trying to escape abusive homes and could also be added to the list of cases.

A report by the Ontario Association of Children's Aid Societies, which expressed concern about the "serious problem" of physical and sexual abuse of foster children, became public in January 1985. The Ontario government has referred to plans to ban the corporal punishment of foster children.

Canada's first child abuse centre was opened in Toronto in late 1983. It brings together and trains police, doctors, nurses, social workers, educators and lawyers from the provincial Guardian's office. On

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1 November 1985, Ontario's new Child and Family Services Act became law. It overhauled all laws governing children's services, providing a new definition for a child in need of protection and procedures to deal with that situation. Children's Aid Society officials have argued that it puts children at greater risk of abuse because it restricts the power of social workers to intervene in a family. In May 1986 this law was ruled unconstitutional because it provides the accused with less protection than is available under the Criminal Code.

In March 1987, a Hamilton judge ordered three children permanently removed from their abusive parents, and made the children wards of the Crown. This court case, which involved evidence of murder, cannibalism and satanic cults, was called the longest and most expensive child welfare case ever heard in Canada.

In December 1982 a special task force in Manitoba completed revision of the 1976 provincial guidelines for handling child abuse cases. The updated version also sets out guidelines for dealing with sexual abuse, a subject which had not been included in the earlier guidelines of that province. The next year, the provincial child abuse coordinator noted that reports of sexual abuse were increasing more dramatically than those of emotional or physical cruelty. **The Report of the Advisory Committee on Child Abuse recommended in April 1987 that the province spend an extra $6 million annually to help the child welfare system cope with the increasing caseload.**

Alberta's new Child Protection Act, which went into effect in July 1985, calls for family rights and child rights to be equal. However, in British Columbia, some have argued that the Family and Child Services Act gives excessive power to the state to protect the child but insufficient safeguards for the family. After the well-publicized Robert Noyes case, B.C. school boards are attempting to find a more effective way of preventing convicted child molesters from working in the school system.

Lack of money and staff to investigate reported cases of child abuse is becoming a serious problem in many provinces. If the substance of proposed Bill C-15 is passed by the federal government, there

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

will likely be an increase in reporting and prosecutions, augmenting the need for more provincial funding.

FEDERAL ACTION

In 1978, the Federal Government established a Child Abuse Information Program wich was later subsumed by the National Clearinghouse on Family Violence located in the Department of National Health and Welfare. With respect to child abuse, the primary work of the clearinghouse is information dissemination and consultation.

In June 1986, the Minister of Justice and the Minister of Health and Welfare announced the need for federal government leadership in a concerted effort on behalf of abused children. The federal government allocated $20 million over 5 years in aid of inter-departmental and inter-governmental co-ordination, research and public information programs and initiated new legislation on child abuse. The RCMP will also set up a missing child's registry to help locate missing children and to determine the role sexual abuse plays in causing children to run away. The federal government has also appointed a special advisor to the Minister of National Health and Welfare on child sexual abuse educational programs.

PARLIAMENTARY ACTION

A. 1974-76: Report of House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs

This Standing Committee studied "appropriate measures for the prevention, identification and treatment of child abuse and neglect." Its 1976 report, Child Abuse and Neglect, contained 15 recommendations including further consideration of Section 43 of the Criminal Code and the use of central registries at the provincial rather than the federal level. The Committee also recommended amending the Canada Evidence Act to permit a spouse to give evidence in criminal cases. As there are mandatory

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reporting requirements in the provinces, the Committee felt it was unnecessary to provide for them in the Criminal Code.

B. 1978-79: Study by House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs

Late in 1978 the subject matter of a Children's Bill of Rights was referred to this Committee. Child abuse was among the topics discussed at the hearings. No report was issued as Parliament was dissolved for the 1979 election.

C. 1977-80: Report of the Standing Senate Committee on Health, Welfare and Science

The Senate approved, in March 1977, a study on "such experiences in prenatal life and early childhood as may cause personality disorders or criminal behaviour in later life." A section on child abuse was included in the report entitled Child at Risk. In addition, the Committee recommended a review of all the offences in the Criminal Code that are relevant to child abuse, including section 43. The Committee also recommended continued federal support of the national child abuse studies undertaken by the Department of National Health and Welfare as well as provincial, territorial and municipal support for local child abuse and crises information centres. Finally, the Committee recommended a variety of support services to assist parents and/or children identified as being at risk.

D. 1981: Report of the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs

In 1979 the Canadian government established the Canadian Commission for the International Year of the Child. At the end of its mandate this Commission presented the National Agenda for Action which contained numerous recommendations including "that section 43 of the Criminal Code be immediately examined in depth by the Minister of Justice with the object of eliminating discrimination against children." There was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

also a recommendation that "the federal government enact legislation to protect children against all forms of sexual exploitation." Subsequently, the House of Commons Committee considered the recommendations and called in witnesses to comment upon priority areas. Its report, tabled 7 July 1981, stated that "the official sanctioning of such physical punishment of children is a major contributing factor to the very serious problem of child abuse in Canada." Thus, the Standing Committee recommended that section 43 of the Criminal Code be repealed immediately.

E. 1982: Bill C-53 An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and the protection of young persons

Clause 31 of Bill C-53 would have amended the Canada Evidence Act so that a spouse would be compelled to give evidence against the other spouse in the case of child abuse. The new provision was broader than previous recommendations since a spouse would be compelled whenever a child was a victim, not only in the case of one's offspring. Clause 6 would have amended sections 166, 167 and 168 of the Criminal Code by adding new sexual offences. Protection was to be provided to young males as well as to young females. The types of conduct included in legislation were expanded to include more than sexual intercourse. Moreover, the penalties would have been more onerous if a parent or guardian were involved. Finally, a new provision was added, s. 168.2 which prohibited child pornography. On 28 July 1982 the Justice Committee concluded consideration of Bill C-53, without dealing with the sexual misconduct and child pornography provisions.

F. 1982: Bill C-127 - An Act to amend the Criminal Code in relation to sexual offences and other offences against the person

On 27 October 1982 Parliament passed a new Bill, C-127, which enacted the substance of Bill C-53, with some modification of the sexual assault provisions and without the provisions dealing with sexual misconduct and child pornography.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. 1986: Bill C-113 and Bill C-15 -
An Act to amend the Criminal Code and the Canada Evidence Act

On 10 June 1986, Bill C-113 was given first reading. This legislation was an attempt to combat sexual abuse of children by introducing tough penalties for sexually touching a child under 14 years of age, for inviting the touch of a young person, for soliciting or procuring the services of a prostitute under 18 or for living off the avails of a juvenile prostitute. The Canada Evidence Act would also be amended to allow children under 14 in certain circumstances to give unsworn evidence without corroboration or by means of videotape and to permit the exclusion of an accused from the courtroom while a child is testifying. Because of the prorogation of Parliament, this bill died but the substance was reintroduced on 29 October 1986 as Bill C-15 and was given 2nd reading on 4 November 1986. **The legislative Committee for Bill C-15 reported back to the House with several technical amendments on 28 April 1987.**

H. 1987: Bill C-54 - An Act to amend the Criminal Code and other acts in consequence thereof

On 4 May 1987, Bill C-54 was given first reading. One section of the bill prohibits the depiction or use of persons under the age of 18 in "pornography".

CHRONOLOGY

1891 - Toronto was first Canadian city to establish a Children's Aid Society.

1893 - Ontario passed first Child Protection Act in Canada.

1959 - United Nations Declaration of the Rights of the Child.

1965 - British Columbia established first child abuse registry.

1973 - National Ad Hoc Advisory Committee on Child Battering, established by Minister of National Health and Welfare, recommended mandatory reporting, more funds for preventative services and for research and development and a national coordinating office.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1976 - House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs tabled report Child Abuse and Neglect.

1980 - Senate Committee on Health, Welfare and Science tabled report Child at Risk.

1981 - Minister of Justice and Minister of National Health and Welfare appointed a committee on sexual offences against children and youth to report within two years.

1984 - Report of Committee on Sexual Offences Against Children (Badgley Report) made public.

June 1986 - Federal government introduced Bill C-113 to combat the sexual abuse of children and to allow uncorroborated evidence by children in court.

October 1986 - The government reintroduced legislation on the sexual abuse of children under Bill C-15.

May 1987 - The government introduced Bill C-54 which prohibits the depiction or use of children in "pornography".

SELECTED REFERENCES

(1) Badgley, Robin (Chairperson), Sexual Offences Against Children. Report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youth, Ottawa, 1984.

(2) Canada, Health and Welfare Canada, Outline of Key Legislative Issues Relating to Child Abuse, Ottawa, February 1980. (Library of Parliament HV754/A382)

(3) Canada, Health and Welfare Canada, Child Protection in Canada, Ottawa, February 1981. (Library of Parliament HV745/A38)

(4) Canada, House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs, Child Abuse and Neglect, July 1974. (Library of Parliament J103/H7/1974/76/H4/A12)

(5) Canada, Standing Senate Committee on Health, Welfare and Science, Child At Risk, 1980. (Library of Parliament, J 103 H7 1980/83 H42A122).

(6) Cook, Joanne Valiant and Ron Tyler Bowles (eds.), Child Abuse: Commission and Omission, Toronto, Butterworths, 1980. (Library of Parliament HV713/C455)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(7) Eekelaar, John M. and Sanford N. Katz (eds.), Family Violence: An International and Interdisciplinary Study, Toronto, Butterworths, 1978. (Library of Parliament HQ518/I58/1977) See Part Four "Societal Responses to Violence Against Children", for several Canadian articles.

(8) Ennew, Judith, The Sexual Exploitation of Children. Oxford, Basil Blackwell, 1986. (Library of Parliament HQ 72 U5E55)

(9) Van Stolk, Mary, The Battered Child in Canada (revised edition), Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1978 (Library of Parliament HV745/V35/1978)

82-17F

Bulletin d'actualité

L'enfance maltraitée

Maureen Baker

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 4 juin 1982
Revu le 6 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-17-1987F

ISBN 0-660-92152-9

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ENFANCE MALTRAITÉE

DÉFINITION DU SUJET

"Qui aime bien châtie bien." C'est grâce à ce vieux proverbe qu'on justifie fréquemment le recours aux châtiments corporels à l'égard des enfants. Une simple fessée ne cause généralement pas de lésions graves, mais au Canada, il existe un nombre appréciable d'enfants qui ont été grièvement blessés ou même qui sont morts par suite de la brutalité de leurs parents ou de leurs tuteurs. De nombreux autres sont victimes d'abus sexuels de la part de parents, voisins ou professeurs. Parmi les questions que soulève ce problème, trois relèvent de l'intervention fédérale: la modification éventuelle du Code criminel, l'utilisation d'un registre fédéral permettant d'identifier les auteurs de mauvais traitements infligés aux enfants et l'insertion au Code criminel de dispositions obligeant à déclarer les cas suspects.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Droits des enfants

L'histoire confirme le pouvoir des parents. La loi romaine est allée plus loin que tout autre système juridique en confiant la liberté et la vie des enfants à l'autorité paternelle. Dans l'ancien droit romain, le principe appelé "patria potestas" accordait au père le droit d'abandonner son enfant ou de le mettre à mort. Au Moyen Âge, le droit anglais avait adopté un nouveau concept, le "parens patria", suivant lequel le père avait l'obligation d'exercer un rôle de tutelle vis-à-vis des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

mineurs. Dans l'Angleterre du XVIII^{e} siècle, les enfants étaient considérés en common law comme un bien personnel. Les parents avaient trois devoirs à l'égard de leurs enfants: leur assurer subsistance, protection et éducation; c'est de ces obligations qu'ils tiraient leur autorité.

Ce n'est que depuis un siècle que l'enfance est reconnue comme une période unique de la vie. En Amérique du Nord, la première contestation judiciaire du droit absolu des parents sur leurs enfants a eu lieu à New York en 1870. Un travailleur social, révolté de constater la négligence avec laquelle un enfant était traité, eut recours à une aide juridique et finalement s'adressa à la Société américaine pour la prévention de la cruauté envers les animaux afin d'obtenir justice pour cet enfant. Peu de temps après fut fondée la Société américaine pour la prévention de la cruauté envers les enfants. Vingt ans plus tard, en 1891, naissait à Toronto la première association du genre au Canada, la Société de l'aide à l'enfance.

Depuis cette époque, de nombreuses lois ont été adoptées en Amérique du Nord en vue de protéger les enfants victimes de négligence ou de mauvais traitements. Ces mesures montrent que l'État se préoccupe du bien-être des enfants et reconnaissent que les parents ne détiennent pas un pouvoir absolu sur leurs rejetons. Graduellement, on en est venu à considérer que l'enfant est un citoyen de plein droit et que l'État a l'obligation de l'aider, en tant que mineur, à exercer ses droits. Ainsi, ces dernières années, est apparue la nécessité d'élaborer une charte des droits des enfants. L'époque du pouvoir incontesté du père romain est bien révolue.

B. Dépistage précoce des enfants maltraités

Les premiers indices permettant de déterminer que des enfants étaient maltraités ont été découverts au tournant du siècle par des radiologistes qui, en examinant des radiographies d'enfants, ont observé des traces de fractures anciennes. En 1946, un Américain, le D^{r} John Caffey, publiait un article fondamental sur les fractures multiples des os

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

longs de jeunes enfants qui souffraient d'une hémorragie cérébrale. Il émit la théorie que ces blessures n'étaient pas accidentelles, mais étaient causées par des mauvais traitements. Plus tard, le Dr C. Henry Kempe, de l'École de médecine du Colorado, commença à s'inquiéter du grand nombre d'enfants souffrant de blessures mystérieuses qui ne semblaient pas causées par des accidents non observés ou non signalés. Effectuant une enquête dans les hôpitaux, Kempe découvrit 250 à 300 cas d'enfants maltraités par million de personnes; il inventa alors l'expression "syndrome de l'enfant maltraité" pour décrire ses constatations.

La vague d'indignation qui déferla sur les États-Unis à ce sujet vers la fin des années 50 et dans les années 60 conduisit à l'adoption de lois obligeant les médecins et autres spécialistes à avertir les autorités; dès 1968, les 50 États américains disposaient d'une telle législation. En outre, grâce à la loi intitulée Child Abuse Prevention and Treatment Act adoptée en 1974, le gouvernement américain créait le National Center on Child Abuse and Neglect, institution qui subventionne les États et les organismes pour leur permettre de mettre en place des programmes de recherche et de lutte contre les mauvais traitements infligés aux enfants. Plus récemment, des chercheurs américains se sont penchés sur les liens qui existent entre l'enfance maltraitée, d'une part, et la délinquance, la prostitution chez les adolescents et la violence faite aux femmes, d'autre part.

Au Canada, ce n'est qu'à partir de la fin des années soixante qu'on s'est intéressé à ce problème. À cette époque, plusieurs provinces commencèrent à prendre des mesures en vue d'établir des registres provinciaux et adoptèrent des lois obligeant à déclarer les cas d'enfants maltraités. Ce sujet a été à l'ordre du jour de diverses assemblées annuelles d'associations et d'organismes nationaux. Entre-temps, le gouvernement fédéral tenait des consultations avec les provinces et finançait des projets de recherche et des expériences. Il s'est toutefois abstenu de légiférer sur la question.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Définition

L'enfance maltraitée est un vocable générique qui recouvre plusieurs types de mauvais traitements infligés aux enfants par leurs parents ou leurs tuteurs. On en distingue trois principaux: les sévices corporels proprement dits dont sont victimes les enfants battus; la négligence à l'égard des enfants, qui comprend habituellement la malnutrition, la privation d'eau ou le manque d'hygiène; et enfin, les abus sexuels, qui comprennent l'exploitation des jeunes à des fins pornographiques, l'inceste, la brutalité sexuelle, le viol ou la pédophilie.

Les anciennes définitions de l'enfance maltraitée insistaient davantage sur l'aspect physique du problème. Aujourd'hui, la définition a été élargie et comprend les sévices d'ordre sexuel, domaine qu'on commence à peine à découvrir. Une bonne définition type est celle que nous fournit la loi américaine de 1972 intitulée Child Abuse Prevention and Treatment Act:

> Les blessures physiques ou morales, les abus sexuels, la négligence ou les mauvais traitements infligés à un enfant de moins de 18 ans par une personne responsable de son bien-être, dans des circonstances qui indiquent que la santé ou le bien-être de cet enfant est atteint ou menacé.

On constatera toutefois l'absence d'une définition normalisée de cette question au Canada. En effet, chaque province précise dans sa loi divers types de blessures ainsi que l'âge de l'enfant, ce qui entraîne autant d'interprétations différentes de ce qui constitue un "mauvais traitement". Cette situation ne favorise pas l'établissement d'un système national de dépistage.

D. Envergure du problème

Étant donné le grand nombre de cas d'enfants maltraités qui ne sont pas déclarés, il est très difficile d'évaluer l'envergure du problème. Huit provinces disposent de registres à cet égard, mais si l'on en croit les personnes chargées de la protection de l'enfance et les études sur les victimes, ces registres ne font état que d'une fraction des cas.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Ainsi, en 1983, le ministère des Services sociaux de l'Ontario estimait entre 2 000 et 3 000 au moins le nombre d'enfants victimes de mauvais traitements dans cette province chaque année. Pourtant, en 1983, seulement 1 083 cas figuraient dans le registre des enfants maltraités. Cependant, le nombre de cas signalés augmente de façon dramatique d'année en année à l'échelle du pays.

Les agressions sexuelles sont l'un des types de mauvais traitements infligés aux enfants qui sont le moins signalés. Le Rapport Badgley sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants (1984) présente les chiffres les plus élevés au sujet de l'enfance maltraitée, bien qu'il porte uniquement sur les agressions sexuelles. Fondée sur un échantillon national d'adultes canadiens (plutôt que sur les cas d'enfants maltraités signalés aux services policiers ou aux organismes concernés), l'étude révèle que, à un certain moment dans leur vie, une femme sur deux et un homme sur trois ont été victimes d'actes sexuels non désirés. Dans les quatre cinquièmes des cas, ces événements sont survenus durant leur enfance ou leur jeunesse. Les agressions sexuelles se produisent surtout l'après-midi, au domicile de la victime ou de l'agresseur, et les filles en sont plus souvent victimes que les garçons. Les filles âgées de 14 et 15 ans sont plus particulièrement victimes d'agressions sexuelles non déclarées de la part de leurs pères et beaux-pères.

Le taux élevé d'agressions sexuelles dont fait état le Rapport Badgley s'explique en partie par la définition plus large que ses auteurs ont donnée à l'expression. Ce document est toutefois fondé sur un échantillon représentatif de Canadiens et sur les rapports des services policiers, des hôpitaux et des organismes chargés du bien-être de l'enfant. À l'instar de nombreuses autres études, le Rapport Badgley estime que les registres sur l'enfance maltraitée présentent un tableau trompeur de l'envergure du problème, étant donné que les délits sexuels graves sont moins susceptibles d'être signalés aux responsables des registres que les autres formes de mauvais traitements infligés aux enfants.

Les agressions sexuelles dans les écoles et les églises posent actuellement un problème dans certaines régions du pays. Dans le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cadre de cours de sécurité, on enseigne maintenant aux élèves comment se défendre contre des tentatives d'agressions sexuelles à la maison ou de la part d'amis, de parents ou d'étrangers. En particulier en Colombie-Britannique, les conseils scolaires tentent de dépister les agresseurs possibles parmi les enseignants qu'ils recrutent.

Si l'on ignore les véritables incidences des mauvais traitements que subissent les enfants, on s'entend généralement pour dire que l'enfant maltraité est susceptible de devenir un parent violent. La violence engendre la violence, c'est bien connu. Par conséquent, les chercheurs se penchent maintenant sur les liens qui existent entre l'enfance maltraitée et la délinquance juvénile, la prostitution chez les adolescents et la violence faite aux femmes.

E. Rôle du gouvernement fédéral

Bien que le dépistage des mauvais traitements et les services assurés auprès des enfants qui en sont les victimes soient régis par les lois provinciales, le rôle du gouvernement fédéral se manifeste dans le Code criminel, les accords de partage des coûts de certains services de santé et de bien-être et l'octroi de subventions destinées à la recherche. Comme les biens et les droits civils sont du ressort des provinces, celles-ci ont adopté des lois visant à protéger les enfants d'un certain âge en se donnant le pouvoir d'intervenir si les enfants semblent être négligés ou avoir besoin de protection selon les critères de la loi.

En vertu de ses pouvoirs constitutionnels, le gouvernement fédéral a promulgué le Code criminel, qui contient certaines dispositions concernant l'enfance maltraitée ou négligée. Il s'agit des articles 26 et 43 qui régissent l'emploi de la force en tant que méthode de discipline, les peines consécutives aux infractions d'ordre sexuel contre les fillettes (articles 146 et 166), les peines dont est passible toute personne qui met en danger les moeurs d'un enfant ou rend une demeure impropre à sa présence (article 168), le devoir d'un parent ou d'un tuteur de fournir les choses nécessaires à l'existence et les peines consécutives au non-accomplissement de cette obligation (article 197), ainsi que les peines consécutives à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'abandon ou à l'exposition d'un enfant de moins de 10 ans, de manière que la vie de cet enfant soit effectivement mise en danger ou exposée à l'être, ou que sa santé soit effectivement compromise de façon permanente ou exposée à l'être (article 200).

Une des questions les plus controversées dans l'étude de l'enfance maltraitée a trait à l'article 43 du Code criminel que voici:

> Tout instituteur, père ou mère, ou toute personne qui remplace le père ou la mère, est fondé à employer la force pour corriger un élève ou un enfant, selon le cas, confié à ses soins, pourvu que la force ne dépasse pas la mesure raisonnable dans les circonstances.

Le point de départ de l'article 43 était de protéger l'enfant contre la force excessive et non pas de sanctionner le châtiment corporel administré par les parents. En effet, en common law, les parents avaient la mainmise totale sur leurs enfants; l'article 43 visait en quelque sorte à la restreindre.

Les dénonciateurs de l'article 43 pensent que cette disposition sanctionne, du point de vue juridique, le droit des parents à agresser impunément leurs enfants. D'autres estiment que la suppression de cet article ferait perdre aux parents la protection dont ils disposent actuellement contre des poursuites criminelles s'ils utilisent la force pour discipliner leurs enfants. En outre, il serait plus facile d'accuser les enseignants d'agression. Le problème se situe autour de la définition de "force raisonnable" dont l'interprétation peut être fort différente selon les individus. En effet, lorsqu'ils sont interrogés, les parents d'enfants maltraités considèrent habituellement que leurs actes, quoique violents, s'inscrivent dans le prolongement des pratiques disciplinaires normales que doivent appliquer les parents. L'emploi de la force ou d'autres mesures ne sont pas, à leurs yeux, des manifestations de sadisme, mais des méthodes acceptables d'éducation de leurs enfants.

Le débat se poursuit au sujet du maintien ou de la suppression de l'article 43. En 1976, le Comité de la santé, du bien-être et des affaires sociales de la Chambre des communes a proposé de procéder à un examen plus approfondi de cet article, car il n'était pas prêt à en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

recommander l'abrogation sans que la question ait fait l'objet d'une nouvelle étude. En 1981, ce comité avait penché en faveur de l'abrogation immédiate. Aucune mesure gouvernementale n'a encore été annoncée.

En 1985, plusieurs auteurs de mauvais traitements à l'égard d'enfants ont été acquittés ou les poursuites intentées contre eux abandonnées en vertu de la Charte des droits. Ceux et celles qui se préoccupent du sort des enfants craignent que la Charte vienne en fait à gruger la protection juridique dont jouissent les jeunes si elle sert à garantir les droits des auteurs de mauvais traitements à l'égard d'enfants. Le débat sur la reconnaissance du témoignage d'un enfant par un tribunal appelé à déclarer coupable ou innocent un adulte accusé de mauvais traitements à l'égard d'un jeune se poursuit lui aussi. Aux termes de la Loi sur la preuve au Canada et du Code criminel, les enfants ne peuvent témoigner sous serment devant les tribunaux à moins qu'on ne puisse prouver qu'ils comprennent la nature et la signification d'un serment. Selon certains travailleurs sociaux, cette prudence excessive à l'égard des témoignages des enfants rend ceux-ci plus vulnérables à l'exploitation. Une étude a révélé que des accusations sont portées dans seulement 45 p. 100 des cas où un enfant a signalé une agression sexuelle. En réponse à cette situation, le rapport Badgley a recommandé l'élimination des dispositions relatives aux témoignages d'enfants et à leur corroboration.

F. Obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités

L'obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités a constitué l'une des principales réactions d'ordre législatif à la campagne publicitaire déclenchée par les recherches médicales américaines sur l'enfance maltraitée au début des années 1960. Tous les adultes qui estiment ou soupçonnent qu'un enfant a besoin de protection sont tenus de le signaler aux autorités. Dans certaines provinces, les professionnels qui sont en contact avec les enfants ont l'obligation expresse de le faire. En Ontario, par exemple, les enseignants, les agents de police, les médecins et les infirmières, doivent déclarer les cas d'enfants qu'ils

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

soupçonnent d'être maltraités, sous peine d'une amende pouvant aller jusqu'à 1 000 $.

Il y a lieu de noter toutefois que cette obligation ne constitue qu'une première étape vers une solution au problème de l'enfance maltraitée. Les organismes compétents doivent disposer de ressources et de pouvoirs suffisants pour être en mesure de donner suite aux rapports qui leur sont présentés, à défaut de quoi le tort fait aux enfants pourrait être aggravé et ce serait décourager ceux qui cherchent à déclarer les cas problèmes. Par conséquent, l'obligation de déclarer les cas d'enfants maltraités doit être considérée uniquement comme un élément du système de protection des enfants.

À l'heure actuelle, des dispositions à prendre à cet égard ont été promulguées dans les provinces et les territoires et ceux qui y contreviennent sont passibles de diverses peines. Les lois relatives au bien-être des enfants de onze provinces et territoires (seuls les Territoires du Nord-Ouest sont exclus) contiennent des dispositions exigeant que soient déclarés à l'autorité gouvernementale chargée du bien-être de l'enfance les enfants qui ont manifestement besoin de protection. Les lois de l'Ontario et du Manitoba font une obligation spéciale aux professionnels de déclarer les cas qui sont portés à leur connaissance: "Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ou officielles, a des motifs raisonnables de croire qu'un enfant a été maltraité doit le déclarer." Au Québec, la loi est similaire. Comme le dit un rapport de Santé et Bien-être social Canada, il y a une différence entre "être informé", "soupçonner" et "croire" qu'un enfant a besoin de protection. Dans ce dernier cas, l'auteur éventuel de la déclaration doit exercer un jugement, ce qui n'est pas requis dans les deux premiers cas et pourrait fort bien empêcher un professionnel de faire une déclaration ou l'amener à la différer.

Lorsqu'on discute du rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'enfance maltraitée, la question se pose de savoir si il y a lieu d'inclure dans le Code criminel une disposition sur l'obligation de déclarer les cas suspects. Ceux qui sont en faveur de cette thèse avancent qu'une telle disposition permettrait d'uniformiser les modalités des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

déclarations en précisant, par exemple, quels faits sont à signaler (définition de l'enfance maltraitée), qui est tenu de le faire, à qui il faut s'adresser et la façon de se protéger contre d'éventuelles poursuites judiciaires. Ils estiment en outre que si le Code criminel était doté d'une telle disposition, la non-déclaration de cas d'enfants maltraités constituerait une infraction criminelle et amènerait les gens à prendre cette responsabilité au sérieux. Les tenants du statu quo, c'est-à-dire le maintien de la compétence provinciale à cet égard, invoquent plusieurs motifs, notamment la question fondamentale de savoir si le Parlement du Canada a le pouvoir constitutionnel de légiférer dans ce domaine. En deuxième lieu, une telle disposition pourrait entraîner un accroissement de la paperasse ainsi que des retards; puisque les autorités fédérales ne disposent pas de moyens suffisants pour donner suite aux déclarations des cas problèmes, elles devraient s'en remettre pour cela aux fonctionnaires provinciaux. Il n'est pas évident qu'un tel système serait efficace. Enfin, on doute que des mesures législatives plus sévères inciteraient davantage le public et les professionnels à déclarer un plus grand nombre de cas. En effet, on est presque certain que le plus souvent les cas problèmes ne sont pas signalés parce qu'on ignore comment procéder, à qui s'adresser et les conséquences qui s'ensuivent.

La question de savoir s'il fallait insérer dans le Code criminel des dispositions relatives à l'obligation de déclarer les cas problèmes a été étudiée en 1974-1976 par le Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales de la Chambre des communes. Le rapport du Comité concluait que du moment que ces dispositions existaient dans les lois provinciales et territoriales, la modification du Code criminel à cet effet n'était pas recommandée. Pour la première fois au Canada, en juin 1983, un médecin de Toronto a été accusé de n'avoir pas déclaré un cas probable de mauvais traitements infligés à un enfant; par la suite, il a toutefois été acquitté. Depuis l'adoption par l'Ontario, en 1978, d'une loi concernant l'obligation de signaler les cas d'agression d'enfants, seulement quatre accusations ont été portées pour infraction à cette loi. Il y a des psychiatres dans cette province qui croient que certains agresseurs qui désirent mettre un terme à leur comportement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

évitent de consulter des médecins parce que ceux-ci doivent les déclarer aux autorités. On a proposé que le bureau du procureur de la Couronne ne divulgue pas le nom de ces personnes et qu'aucune procédure judiciaire ne soit intentée tant qu'elles suivent un traitement.

G. Registres centraux

Si la loi oblige quiconque à déclarer les cas suspects de mauvais traitements infligés à des enfants, ces déclarations doivent être consignées quelque part. Dans huit provinces, elles sont conservées dans un registre central; seuls le Nouveau-Brunswick, l'Ile-du-Prince-Édouard et le Yukon n'en n'ont pas. L'Alberta, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Québec ont établi des registres centraux parce que la loi les y obligeait. En Colombie-Britannique, en Saskatchewan et à Terre-Neuve, les autorités chargées du bien-être de l'enfance en ont établi un à la suite d'une décision administrative. Au Manitoba, selon le règlement d'application du Manitoba Child Welfare Act, le directeur provincial du Bien-être de l'enfance doit tenir des dossiers confidentiels de tous les cas d'enfants maltraités.

Une étude faite en 1981 par Santé nationale et Bien-être social Canada fournit quatre raisons principales pour justifier l'existence des registres centraux. Grâce à eux, il est possible (1) de recueillir des statistiques d'ensemble concernant la nature et l'ampleur du problème afin d'aider les gouvernements à établir des plans et des programmes efficaces; (2) de fournir aux travailleurs sociaux chargés de la protection de l'enfance des renseignements provenant de bureaux de protection d'autres localités ou d'autres provinces si un cas leur a déjà été signalé; (3) de faciliter les recherches sur la protection de l'enfance en mettant à la disposition de chercheurs sérieux des données de base à ce sujet; (4) d'aider à déceler les cas d'enfants maltraités ou négligés en permettant à certains professionnels de consulter, dans certaines limites, les dossiers du registre.

Certaines questions d'ordre général sont soulevées par l'utilisation d'un registre, notamment la nature de l'information (un cas

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'enfant maltraité doit-il être inscrit au registre lorsqu'il est signalé ou lorsqu'une enquête l'a établi?), le temps de conservation d'un dossier et l'accès au registre. Les provinces n'ont pas de règles uniformes à ce sujet et, les renseignements dont ils disposent varient donc considérablement.

À cause de ce manque d'uniformité, il a été proposé d'établir un registre fédéral et de prévoir des règles de déclaration vraisemblablement uniformes. Ce registre aiderait les autorités des provinces à vérifier si une famille qui inflige des mauvais traitements à ses enfants a déjà été signalée par d'autres provinces.

De 1974 à 1976, le Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales a étudié la possibilité d'établir un registre fédéral et a recueilli des opinions divergentes. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a expliqué que c'est aux provinces qu'il incombe d'offrir ces services aux enfants et à leur famille, et que la compilation d'une liste nominale au niveau fédéral ne servirait à rien. En revanche, d'autres croient qu'il serait souhaitable que le gouvernement fédéral joue un rôle dans la mise sur pied d'un registre national qui protégerait non seulement les enfants en cause, mais aussi les personnes soupçonnées d'infliger des mauvais traitements. Après avoir étudié les témoignages, le comité a recommandé: "De mettre sur pied des registres centraux dans les provinces. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir un registre fédéral." Cette décision corrobore l'explication donnée plus haut pour justifier l'application des lois provinciales au domaine de l'enfance maltraitée. Aucun ministère fédéral n'est directement chargé de mettre en place des programmes dans ce domaine. En conséquence, les renseignements du registre fédéral ne feraient que reproduire ceux des provinces. En ce qui concerne un service fédéral permanent auquel les cas d'abus seraient signalés directement, les propositions en ce sens sont tout aussi inappropriées puisque le gouvernement fédéral n'assure aucun service social direct. Si une plainte était adressée au bureau fédéral, celui-ci devrait communiquer avec les autorités provinciales pour faire enquête. Ce retard ne ferait que compliquer le règlement d'une plainte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Publié en 1984, le Rapport Badgley sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants qualifie de tout à fait inefficaces les registres provinciaux. Selon le rapport, de nombreux cas connus des policiers, des hôpitaux et des organismes voués à la protection de l'enfance ne sont jamais consignés dans les registres, notamment ceux qui concernent les délits sexuels très graves. Les auteurs du rapport estiment qu'il vaut mieux abandonner les registres, à moins de les modifier de manière qu'ils constituent un outil plus efficace pour protéger les enfants. Ils recommandent, entre autres, la modification du Code criminel pour que le témoignage des enfants puisse être considéré comme preuve incriminante, l'imposition de peines plus sévères pour les personnes supposées digne de confiance qui se livrent à des attouchements sexuels sur une personne de moins de 18 ans et l'adoption de lois plus rigoureuses en ce qui concerne la prostitution juvénile et l'exploitation d'enfants à des fins pornographiques. Les auteurs préconisent également la création d'un bureau spécial relevant directement du Bureau du Premier ministre et se chargeant de donner suite aux recommandations du rapport.

QUELQUES INITIATIVES DES PROVINCES

Au cours des cinq dernières années, plusieurs rapports du gouvernement de l'Ontario ont critiqué la protection des enfants en Ontario et l'efficacité du registre sur les enfants maltraités. Les noms des auteurs de sévices font parfois l'objet de contrôles s'ils sont condamnés pour d'autres délits plus graves. Depuis 1979, des preuves plus rigoureuses sont exigées pour signaler les cas d'enfants maltraités de sorte que les cas signalés sont passés de 1 762 en 1979 à 713 en 1982 et à plus de 1 800 en 1984. Selon une étude menée en 1985, la majorité des enfants qui s'enfuient de chez eux essaient sans doute d'échapper aux mauvais traitements et on pourrait les ajouter à la liste des cas.

Un rapport de l'Association des sociétés d'aide à l'enfance de l'Ontario, qui manifestait de l'inquiétude au sujet du "grave problème" que constituent les mauvais traitements physiques et les agressions sexuelles à l'égard des enfants placés dans des familles, a été publié en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

janvier 1985. Le gouvernement de l'Ontario a envisagé d'interdire les punitions corporelles pour les enfants placés dans des familles.

Le premier centre canadien d'aide aux enfants maltraités s'est ouvert à Toronto à la fin de l'année 1983. On y donne une formation spéciale à des policiers, des médecins, des infirmières, des travailleurs sociaux, des enseignants et des avocats du service de tutelle de la province. Le 1er novembre 1985, la nouvelle Child and Family Services Act est entrée en vigueur en Ontario. Elle modifie toutes les lois régissant les services aux enfants, donne une nouvelle définition des enfants ayant besoin de protection et prévoit la marche à suivre dans leur cas. Des porte-parole de la Société de l'aide à l'enfance ont affirmé que, parce que la loi limite le pouvoir des travailleurs sociaux d'intervenir dans les familles, les enfants risquent encore plus d'être maltraités. En mai 1986, cette loi a été déclarée inconstitutionnelle parce qu'elle assure à l'accusé moins de protection que le Code criminel.

En mars 1987, un juge de Hamilton a ordonné que trois enfants soient soustraits en permanence à leurs parents qui les maltraitaient et soient déclarés pupilles de l'État. Cette affaire, dans laquelle il y avait des preuves de meurtre, de cannibalisme et de culte satanique, aura été le procès le plus long et le plus coûteux jamais entendu au Canada en matière de protection de l'enfance.

En décembre 1982, un groupe de travail spécial du Manitoba a terminé la révision des directives provinciales de 1976 concernant les enfants maltraités. La nouvelle version comprenait, pour la première fois, des directives sur les cas d'agression sexuelle. L'année suivante, le coordonnateur provincial de l'enfance maltraitée a signalé que les cas déclarés d'agression sexuelle augmentaient plus rapidement que les cas déclarés de cruauté mentale ou physique. **Dans son rapport, le Comité consultatif sur l'enfance maltraitée a recommandé en avril 1987 que la province dépense 6 millions de dollars de plus par an pour aider les organismes de protection de l'enfance à faire face à l'aggravation de la situation.**

Aux termes de la nouvelle Child Protection Act de l'Alberta, qui est entrée en vigueur en juillet 1985, les droits de la famille et ceux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

des enfants seront sur un pied d'égalité. En Colombie-Britannique toutefois, certains ont allégué que la Family and Child Services Act accordait trop de pouvoirs à l'État pour assurer de la protection des enfants, et pas suffisamment de protection à la famille. Depuis l'affaire Robert Noyes, qui a fait l'objet de beaucoup de publicité, les conseils scolaires de la Colombie-Britannique tentent de trouver un moyen plus efficace d'empêcher les agresseurs d'enfants reconnus coupables de travailler en milieu scolaire.

Le manque de fonds et de personnel pour faire enquête sur les cas déclarés d'agressions commises contre des enfants prend une grave tournure dans de nombreuses provinces. Si l'essentiel du projet de loi C-15 est adopté par le gouvernement fédéral, le nombre d'agressions déclarées et de poursuites augmentera vraisemblablement, et les provinces devront par conséquent accroître leurs dépenses en ce domaine.

MESURES FÉDÉRALES

En 1978, le gouvernement fédéral a mis en place un programme d'information sur l'enfance maltraitée qui a ultérieurement été intégré au Centre national d'information sur la violence dans la famille du ministère de la Santé et du Bien-être social. En ce qui concerne l'enfance maltraitée, la tâche principale du Centre est de diffuser de l'information et de donner des conseils.

En juin 1986, les ministres de la Justice et de la Santé et du Bien-être social ont annoncé que le gouvernement fédéral devait coordonner les efforts visant à aider les enfants maltraités. Le gouvernement fédéral a affecté 20 millions de dollars sur cinq ans à l'aide à la coordination interministérielle et intergouvernementale ainsi qu'à des programmes de recherche et d'information du public, et il a déposé un nouveau projet de loi sur l'enfance maltraitée. La GRC établira également un registre des enfants portés disparus afin d'aider à les retrouver et de déterminer dans quelle mesure les agressions sexuelles incitent les enfants à s'enfuir de leur foyer. Le gouvernement fédéral a en outre nommé auprès du ministre de la Santé et du Bien-être social un conseiller spécial en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

matière de programmes de sensibilisation aux problèmes d'agression sexuelle des enfants.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. 1974-1976: Rapport à la Chambre des communes du Comité permanent de la santé, du bien-être et des affaires sociales

Le Comité permanent a étudié "les mesures à prendre afin de prévenir, de déterminer et de corriger les cas d'abus et de négligence à l'égard des enfants". Son rapport, publié en 1976 et intitulé L'enfance maltraitée et négligée, présente quinze recommandations dont l'étude plus détaillée de l'article 43 du Code criminel et l'utilisation des registres centraux au niveau provincial et non fédéral. Le Comité a aussi recommandé de modifier la Loi sur la preuve au Canada pour permettre à un conjoint de comparaître comme témoin dans les procès au criminel. Etant donné qu'il existe des dispositions relatives aux déclarations obligatoires dans les lois provinciales, le Comité juge inutile de prévoir le même genre de dispositions dans le Code criminel.

B. 1978-1979: Etude du Comité permanent de la Chambre des communes de la justice et des questions juridiques

A la fin de 1978, la question d'une déclaration canadienne des droits des enfants a été déférée à ce Comité. La question des enfants maltraités a été l'un des sujets de discussion aux auditions. Aucun rapport n'a été publié, la Chambre ayant été dissoute pour l'élection de 1979.

C. 1977-1980: Rapport du Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences

En mars 1977, le Sénat a approuvé la tenue d'une étude sur "les expériences d'avant la naissance et du début de l'enfance qui peuvent provoquer par la suite des troubles de la personnalité ou la délinquance".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le rapport, intitulé L'enfant en péril, consacre un chapitre aux enfants maltraités. Le Comité a recommandé que les délits relatifs à l'enfance maltraitée, qui figurent dans le Code criminel, soient révisés, y compris l'article 43. Il a aussi recommandé que le gouvernement fédéral continue d'encourager les études entreprises au niveau national sur l'enfance maltraitée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et que les autorités provinciales, territoriales et municipales continuent par ailleurs d'aider les centres d'information locaux et les centres d'urgence. Enfin, le Comité a recommandé que soient créés divers services de soutien destinés à aider les parents ou les enfants en danger.

D. 1981: Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes de la santé, du bien-être et des affaires sociales

En 1979, le gouvernement canadien a formé la Commission canadienne pour l'Année internationale de l'enfant. A la fin de son mandat, la Commission a présenté un rapport intitulé Programme national d'action dans lequel elle formulait de nombreuses recommandations, notamment "que le ministre de la Justice étudie sérieusement et immédiatement l'article 43 du Code criminel afin d'éliminer la discrimination à l'égard des enfants". Il a aussi recommandé que "le gouvernement fédéral adopte des lois protégeant les enfants contre toute forme d'exploitation sexuelle". Par la suite, le Comité a examiné ces recommandations et a fait comparaître des témoins pour qu'ils donnent leur avis sur les questions les plus urgentes. Son rapport, déposé le 7 juillet 1981, indiquait que "le fait de sanctionner officiellement de tels châtiments à l'égard des enfants constitue l'une des plus importantes causes du problème très grave de l'enfance maltraitée au Canada". Le Comité permanent recommandait donc que l'article 43 du Code criminel soit abrogé immédiatement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

E. 1982: Projet de loi C-53, Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et de protection des jeunes

L'article 31 de ce projet de loi modifierait la Loi sur la preuve au Canada en contraignant l'un des conjoints à témoigner contre l'autre en cas de mauvais traitements infligés à des enfants. La nouvelle disposition est plus large que les recommandations précédentes puisqu'elle obligerait un conjoint à comparaître toutes les fois que la victime est un enfant, qu'il y ait ou non avec elle un lien de consanguinité. L'article 6 modifie les articles 166, 167 et 168 du Code criminel en ajoutant de nouvelles infractions sexuelles. La loi offre la même protection aux jeunes garçons qu'aux jeunes filles. Les types d'inconduite prévus dans le projet de loi ne visent plus seulement les infractions liées aux rapports sexuels. De plus, les peines prévues sont plus lourdes lorsque les personnes en cause sont le père, la mère ou le tuteur de l'enfant. Enfin, une nouvelle disposition, le paragraphe 168.2, interdit l'exploitation sexuelle des enfants. Le 28 juillet 1982, le Comité de la justice a terminé l'étude du projet de loi C-53, sans traiter des dispositions relatives à l'inconduite sexuelle et à la pornographie mettant en cause des enfants.

F. 1982: Projet de loi C-127, Loi modifiant le Code criminel en matière d'infractions sexuelles et d'autres infractions contre la personne

Le 27 octobre 1982, le Parlement a adopté le projet de loi C-127, qui est une nouvelle version du projet de loi C-53, apportant certaines modifications aux dispositions concernant l'agression sexuelle et supprimant les dispositions traitant de l'inconduite sexuelle et de l'exploitation sexuelle des jeunes.

G. 1986: Projets de loi C-113 et C-15, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada

Le 10 juin 1986, le projet de loi C-113 a franchi l'étape de la première lecture. Ce projet de loi visait à prévenir les agressions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

sexuelles contre les enfants en imposant des peines sévères aux personnes reconnues coupables d'avoir eu des contacts sexuels avec un enfant de moins de 14 ans, d'avoir incité un adolescent à avoir des contacts sexuels, d'avoir sollicité ou procuré les services sexuels d'un(e) prostitué(e) mineur(e) ou d'en vivre. La Loi sur la preuve au Canada serait également modifée afin de permettre aux témoins de moins de 14 ans de faire, dans certaines circonstances, une déposition non assermentée sans corroboration ou au moyen d'un enregistrement magnétoscopique, et afin de permettre l'exclusion d'un accusé de la salle d'audience pendant le témoignage d'un enfant. En raison de la prorogation du Parlement, ce projet de loi a expiré au Feuilleton, mais il a été présenté de nouveau le 29 octobre 1986 sous le numéro C-15 et a franchi l'étape de la deuxième lecture le 4 novembre 1986. **Le 28 avril 1987, le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-15 a présenté à la Chambre son rapport, qui contient plusieurs amendements de forme.**

H. 1987: Projet de loi C-54, Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence

Le 4 mai 1987, le projet de loi C-54 a reçu la première lecture. L'une de ses dispositions interdit de représenter ou d'utiliser des personnes de moins de 18 ans à des fins pornographiques.

CHRONOLOGIE

1891 - Toronto est la première ville canadienne qui fonde une Société de l'aide à l'enfance.

1893 - L'Ontario adopte la première Loi sur la protection de l'enfance au Canada.

1959 - Déclaration des droits de l'enfant des Nations unies.

1965 - La Colombie-Britannique met sur pied le premier registre où sont déclarés les cas d'enfants maltraités.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1973 - Le Comité consultatif national spécial des enfants maltraités, établi par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, recommande la déclaration obligatoire des cas d'enfants maltraités, l'augmentation des fonds consacrés aux services de prévention ainsi qu'à la recherche et au développement, et l'établissement d'un bureau national de coordination.

1976 - Le Comité permanent de la Chambre des communes de la santé, du bien-être et des affaires sociales dépose son rapport intitulé L'enfance maltraitée et négligée.

1980 - Le Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences dépose un rapport intitulé L'enfant en péril.

1981 - Le gouvernement fédéral présente le projet de loi C-53 portant sur les infractions sexuelles et la protection des jeunes.

1981 - Les ministres de la Justice et de la Santé nationale et du Bien-être social désignent un comité chargé d'étudier l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes et de présenter un rapport avant deux ans.

1984 - Le rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants (Rapport Badgley) est rendu public.

juin 1986 - Le gouvernement fédéral dépose le projet de loi C-113 visant à prévenir les agressions sexuelles contre les enfants et à autoriser le témoignage non corroboré d'enfants devant les tribunaux.

octobre 1986 - Le gouvernement dépose à nouveau un projet de loi sur l'exploitation sexuelle des enfants, le projet de loi C-15.

mai 1987 - Le gouvernement dépose le projet de loi C-54, qui interdit de représenter ou d'utiliser des enfants à des fins pornographiques.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Badgley, Robin (président), Infractions sexuelles à l'égard des enfants, rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, Ottawa, 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(2) Canada, Santé nationale et Bien-être social, L'enfance maltraitée: principales questions de nature législative, Ottawa, février 1980. (Bibliothèque du Parlement HV754/A382)

(3) Canada, Santé nationale et Bien-être social, La protection de l'enfance au Canada, Ottawa, février 1981. (Bibliothèque du Parlement HV745/A38)

(4) Canada, Comité permanent de la Chambre des communes de la santé, du bien-être et des affaires sociales, L'enfance maltraitée et négligée, juillet 1974. (Bibliothèque du Parlement J103/H7/1974/76/H4/A12)

(5) Canada, Comité sénatorial permanent de la santé, du bien-être et des sciences, L'enfant en péril, 1980. (Bibliothèque du Parlement J103/H7/1980/83/H42A122)

(6) Cook, Joanne Valiant et Ron Ryler Bowles (éd.), Child Abuse: Commission and Omission, Butterworth, Toronto, 1980. (Bibliothèque du Parlement HV713/C455)

(7) Eekelaar, John M. et Sanford N. Katz (éd.), Family Violence: An International and Interdisciplinary Study, Butterworth, Toronto, 1978. (Bibliothèque du Parlement HQ518/I58/1977) Voir la Partie IV ("Social Responses to Violence Against Children"), qui présente plusieurs articles canadiens.

(8) Ennew, Judith, The Sexual Exploitation of Children, Oxford, Basil Blackwell, 1986. (Bibliothèque du Parlement HQ72/U5E55)

(9) Van Stolk, Mary, The Battered Child in Canada (édition révisée), McClelland et Stewart Ltée, 1978. (Bibliothèque du Parlement HV745/V35/1978)